

dossier

XIX Legislatura

19 gennaio 2026

Disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcoldipendenti

A.S. n. 1635



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/@SR_Studi)

Dossier n. 627



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Giustizia

Tel. 06 6760-9148 - st_giustizia@camera.it - [@CD_giustizia](https://twitter.com/@CD_giustizia)

Progetti di legge n. 546

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

Articolo 1, comma 1, capoverso “Art. 94-ter” (<i>Introduzione della misura alternativa della detenzione domiciliare per condannati tossicodipendenti o alcoldipendenti</i>)	7
Articolo 1, comma 1, capoverso “Art. 94-quater” (<i>Definizione anticipata del processo con finalità di recupero di persone tossicodipendenti o alcoldipendenti</i>)	12
Articolo 2 (<i>Modifiche al codice di procedura penale</i>)	16
Articolo 3 (<i>Disposizioni transitorie</i>)	21
Articolo 4 (<i>Abrogazione</i>)	22
Articolo 5 (<i>Disposizioni finanziarie e finali</i>)	23

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1, comma 1, capoverso “Art. 94-ter”
(Introduzione della misura alternativa della detenzione domiciliare per condannati tossicodipendenti o alcoldipendenti)

L’articolo 1 introduce nel TU stupefacenti i due nuovi articoli 94-*ter* e 94-*quater*, rispettivamente in materia di detenzione domiciliare e di definizione anticipata del processo con riguardo alle persone tossicodipendenti o alcoldipendenti.

Più nel dettaglio il nuovo articolo 94-*ter* TU stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) prevede che il regime di detenzione domiciliare trovi applicazione con riguardo a soggetti tossicodipendenti o alcoldipendenti, che debbano espiare una pena detentiva, anche residua e congiunta a pena pecuniaria, **non superiore a otto anni o a quattro anni se relativa a titolo esecutivo comprendente reato di cui all’articolo 4-bis O.P. condannati**. L’interessato può quindi chiedere, in ogni momento, di essere ammesso alla detenzione domiciliare presso una struttura privata autorizzata ai sensi dell’articolo 116 dello stesso TU stupefacenti, sulla base di un programma terapeutico socio-riabilitativo residenziale. La disposizione prevede che tale beneficio non possa essere concesso per più di una volta (comma 1).

L’istituto in esame è delineato sul “modello” dell’art. 94 TU stupefacenti che disciplina l’affidamento “terapeutico” per i tossicodipendenti e per gli alcooldipendenti. Si devono quindi considerare validi, anche con riguardo al nuovo istituto, gli orientamenti della **giurisprudenza** sull’**inquadramento del reo come tossicodipendente o alcoldipendente**. In primo luogo secondo la giurisprudenza prevalente, è da escludere che possa qualificarsi come tossicodipendenza o come alcool dipendenza “l’assunzione saltuaria di sostanze stupefacenti, che non dia luogo ad un consumo abituale, o almeno continuativo, idoneo a consolidare la condizione di dipendenze” (**Cass. Pen., sentenza 5 novembre 2018, n. 317**). In secondo luogo, differenti orientamenti giurisprudenziali si riscontrano invece con riguardo alla distinzione fra **tossicodipendenza e consumo abituale di sostanze**. Sul punto secondo un primo orientamento “ai fini dell’affidamento cosiddetto terapeutico non rileva la distinzione tra stato di dipendenza ed uso abituale o continuativo di stupefacenti in quanto le due nozioni si inquadrano nella categoria generale dei disturbi da dipendenza e correlati all’uso di sostanze all’interno della quale devono essere distinti per grado: disturbi lievi moderati e gravi (**Cass. Pen., sentenza 7 aprile 2016, n. 14008**)”. Tale orientamento recepisce l’evoluzione scientifica, così come cristallizzata nel passaggio tra la IV e la V edizione del Manuale diagnostico dei disturbi mentali, pubblicato a cura dell’*American psychiatric Association*. In quest’ultima edizione a ben vedere è stata eliminata la distinzione tra tossico dipendenza e abitudine del consumo di sostanze stupefacenti sul presupposto scientifico che tutte le dipendenze e i relativi problemi comportamentali rientrano nella categoria generale dei disturbi da uso di sostanze tanto da essere inserite in un unico capitolo DSM-5 intitolato “disturbo da dipendenza e correlati all’uso di sostanze”. Secondo un diverso orientamento invece al fine dell’ottenimento dell’**affidamento in prova c.d. “terapeutico”**, la condizione di uso abituale o continuativo di stupefacenti non è da sola sufficiente a soddisfare il requisito

dello stato di tossicodipendenza, richiesto dalla norma. L'uso regolare di sostanze non implicherebbe, secondo la Corte, necessariamente una condizione di dipendenza patologica che soddisfi i criteri per l'affidamento terapeutico (**Cass. Pen. sentenza 29 novembre 2023, n. 3805**).

La **domanda** di accesso alla misura alternativa deve indicare la volontà del richiedente di proseguire o intraprendere un programma terapeutico residenziale presso una struttura privata accreditata per l'attività di diagnosi prevista dall'articolo 116 del TU stupefacenti e deve essere accompagnata, **a pena di inammissibilità**, da:

- l'indicazione della correlazione tra la tossicodipendenza o l'alcoldipendenza e il reato;
- il programma terapeutico residenziale finalizzato al recupero del condannato e la valutazione relativa all'accertamento della effettiva e attuale condizione di tossicodipendenza o alcoldipendenza, nonché all'idoneità del programma terapeutico al recupero del condannato, con l'indicazione della relativa procedura di accertamento.

In caso di richiesta di **prosecuzione di programma terapeutico** già in corso, alla domanda deve essere allegata, altresì, la valutazione sull'andamento del programma e sulla sua idoneità ai fini del recupero e della risocializzazione del condannato, avuto anche riguardo a condizioni di comorbilità psichiatrica e tossicologica (comma 2).

Al fine di elaborare **linee guida** relative ai metodi di accertamento delle condizioni di dipendenza, alla valutazione del carattere effettivo ed attuale delle stesse, alla idoneità del programma terapeutico residenziale, nonché per assicurarne l'uniforme applicazione a livello nazionale è istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro della salute, una **commissione centrale** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze. La composizione della commissione e le modalità di funzionamento sono demandate a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro della salute, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge in esame, sentita la Conferenza Unificata. Ai componenti della commissione non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Per le valutazioni richieste ai sensi del comma 2 le competenti unità dei servizi pubblici per le tossicodipendenze operano in composizione integrata da un funzionario incaricato dall'Ufficio esecuzione penale esterna competente per territorio e da un componente incaricato dal provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria (comma 3).

Il responsabile della struttura presso cui si svolge il programma terapeutico residenziale deve trasmettere al servizio pubblico per le dipendenze competente per territorio e all’ufficio locale di esecuzione penale esterna una relazione semestrale circa l’esecuzione del programma e – analogamente a quanto previsto in tema di misure alternative – deve segnalare in ogni momento all’autorità giudiziaria le eventuali violazioni commesse dalla persona sottoposta al programma, anche ai fini della revoca del regime di detenzione domiciliare. Al termine del programma, anche per rinuncia da parte della persona ad esso sottoposta, l’ufficio locale di esecuzione penale esterna trasmette all’autorità giudiziaria una relazione finale (comma 4).

In caso di **esito negativo del programma terapeutico** il tribunale di sorveglianza revoca il regime di detenzione domiciliare. La revoca è altresì disposta nei casi di cui all’articolo 47-ter, commi 6 e 9, della legge n. 354 del 1975, ossia nel caso di comportamento contrario alla legge o alle prescrizioni dettate tale da risultare incompatibile con la prosecuzione della misura, ovvero in caso di condanna per evasione dal regime domiciliare. Significativamente, nel caso di revoca per tali violazioni, la pena residua non può essere sostituita con altra misura (comma 5).

In caso di **conclusione positiva del programma terapeutico**, il magistrato di sorveglianza, previa rideterminazione delle prescrizioni, ai fini del reinserimento sociale, può disporre l’affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare anche quando la pena residua, pur se determinata ai sensi dell’articolo 663 c.p.p., supera quelle previste, rispettivamente, dagli articoli 47 e 47-ter della legge n. 354 del 1975, sempre che non siano superati i limiti di pena indicati nel comma 1, aumentati della metà, ovvero di un quarto ove si tratti di titolo esecutivo comprendente un reato di cui all’articolo 4-bis O.P. (comma 6).

In altri termini (come precisa la relazione tecnica) il magistrato di sorveglianza può disporre l’affidamento in prova o la detenzione domiciliare come misure alternative alla detenzione applicabili a livello ordinario, anche se la pena residua supera i limiti previsti dalle disposizioni vigenti (artt. 47 e 47-ter della legge 354/1975), così da favorire il reinserimento sociale dei detenuti e di ridurre il rischio di recidiva.

L’art. 663 c.p.p. impone al pubblico ministero incaricato dell’esecuzione, nel caso di pluralità di condanne nei confronti della medesima persona, di determinare “la pena da eseguirsi in osservanza delle norme sul concorso di pene”.

Come si sottolinea nella **relazione illustrativa** tale disposizione costituisce “norma di raccordo del nuovo strumento con il sistema normativo delineato in materia di misure alternative. Infatti, l’elevazione dei limiti di pena che consentono di accedere al programma riabilitativo domiciliare, laddove constasse l’esito positivo del programma prima che – in ragione della pena residua da scontare – fosse possibile per il condannato accedere a misure alternative alla detenzione, richiede un intervento di coordinamento fra

i diversi regimi. Con questo comma, quindi, si è previsto che l’interessato, ove abbia positivamente terminato la parte terapeutica del programma residenziale, il magistrato di sorveglianza, previa rideterminazione delle prescrizioni, ai fini del reinserimento sociale, possa disporre l’affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare anche quando la pena residua, pur se determinata ai sensi dell’articolo 663 del codice di procedura penale, superi quelle previste, rispettivamente, dagli articoli 47 e 47-*ter* della legge n. 354 del 1975, sempre che non siano superati i limiti di pena indicati nel comma 1, aumentati della metà, ovvero di un quarto, ove si tratti di titolo esecutivo comprendente reato di cui all’articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975. Questa ultima previsione assicura che anche in caso di cumulo, ma entro i limiti dettati, non sia precluso al soggetto di continuare il percorso di recupero sociale extra murario”.

Il comma 7 del nuovo articolo 94-*ter* TU stupefacenti, prevede, in chiusura e in funzione di **completamento residuale della disciplina** e previa valutazione di compatibilità, che, per quanto non diversamente disposto, si applichino l’articolo 94 del TU stupefacenti (affidamento in prova per i tossicodipendenti e alcoldipendenti) e l’articolo 47-*ter* della legge n. 354 del 1975 (detenzione domiciliare).

Nella **relazione tecnica** si evidenzia che i detenuti tossicodipendenti e alcoldipendenti rappresentano una **percentuale significativa della popolazione carceraria**. Ai fini della stima dell’ordine di grandezza del numero dei condannati potenzialmente interessati dalla presente previsione normativa, sempre la relazione tecnica precisa che, alla data del 31 dicembre 2024, risultavano presenti all’interno delle strutture penitenziarie italiane 19.755 detenuti con la sola tossicodipendenza, pari al 31,93% della popolazione carceraria complessiva (61.861). Confrontando i dati relativi all’anno precedente (2023), si registra un incremento percentuale del 3%, superiore rispetto alla variazione più contenuta, pari a poco meno del 2%, rilevata tra il 2022 e il 2024. Nella relazione tecnica quindi, anche alla luce dei dati riportati nel prospetto riepilogativo allegato, si osserva che “appare congruo prendere in considerazione la media triennale della proiezione dei detenuti tossicodipendenti condannati, anche con pena residua non superiore a otto anni (o quattro anni in caso di reati rientranti nell’art. 4-*bis* della legge n. 354/1975), pari a circa 10.811 unità annue”.

Per quanto riguarda i detenuti alcoldipendenti, la medesima relazione tecnica rileva una difficoltà operativa nel reperimento di dati specifici, in quanto le rilevazioni disponibili si riferiscono al numero complessivo di consumatori di alcol, includendo anche soggetti non detenuti. “Ai fini della stima dei potenziali destinatari delle misure previste dal presente provvedimento, è stato quindi assunto come parametro di riferimento il numero totale di alcoldipendenti presi in carico dal Servizio Sanitario Nazionale nell’anno 2022, pari a 62.866 unità, come pubblicato il 18 aprile 2024 sul sito dell’Istituto Superiore di Sanità, nella sezione dedicata alle dipendenze da alcol. In via prudenziale, è stata considerata una percentuale del 10% dell’intera platea dei soggetti alcoldipendenti, ottenendo un valore indicativo di circa 6.286 soggetti da considerare come detenuti alcoldipendenti. Si ipotizza che i 3/5 dei 6.286 soggetti, pari quindi a circa 3.772, possano essere destinati alle misure disposte nel disegno di legge”.

Con riguardo alla valutazione della **capacità ricettiva nazionale** secondo quanto precisato nei dati riportati nella relazione tecnica “dei 13.276 posti letto presenti in Italia,

il 97,51% è gestito in regime privato, i residuali posti letto sono gestiti in regime pubblico o misto”.

Articolo 1, comma 1, capoverso “Art. 94-quater”
(Definizione anticipata del processo con finalità di recupero di persone tossicodipendenti o alcoldipendenti)

Il nuovo **articolo 94-quater**, introdotto dall'**articolo 1**, comma 1, secondo capoverso, nel testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. 309/1990), disciplina una **modalità di definizione anticipata del procedimento per gli imputati tossicodipendenti o alcoldipendenti**.

Il **nuovo articolo 94-quater** del testo unico stupefacenti, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309](#), introduce una forma di definizione anticipata del procedimento basata sull'**applicazione della pena su richiesta per gli imputati tossicodipendenti o alcoldipendenti**, strettamente **connessa** al riconoscimento della possibilità di **detenzione domiciliare presso strutture private autorizzate ai fini dello svolgimento di programmi di recupero di cui all'art. 94-ter**, introdotto dal provvedimento in esame (su cui v. *supra*).

Si tratta di un nuovo procedimento **modellato sull'istituto del c.d. patteggiamento**, di cui al titolo II del libro VI del codice di procedura penale, da cui purtuttavia se ne discosta laddove, come riporta la relazione illustrativa, “il fulcro dell'accordo non risiede in una riduzione di pena, ma in una modalità esecutiva della stessa in regime residenziale riabilitativo”.

Come riportato nell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata al provvedimento in esame, si tratta di una forma speciale di applicazione della pena in presenza di specifici presupposti, basata sul consenso e finalizzata all'accesso alla misura della detenzione domiciliare, nella quale assume rilievo l'accordo non solo sulla misura della pena ma, soprattutto, sulla sua modalità esecutiva, consistente in un percorso terapeutico individualizzato presso strutture residenziali accreditate¹.

Nello specifico, il **primo dei tre commi** di cui si compone l'articolo prevede che, al fine di accedere alla misura di cui all'art. 94-ter, come introdotto dal provvedimento in esame (su cui v. *supra*), l'imputato tossicodipendente o alcoldipendente possa avanzare al giudice una richiesta per l'**applicazione di una pena detentiva che, sola o congiunta a pena pecuniaria e tenuto conto delle circostanze, non sia superiore a:**

- **8 anni;**

¹ La stessa AIR riporta che le misure alternative previste dal T.U. stupefacenti hanno attualmente una realizzazione insoddisfacente. Tra le criticità rilevate si citano problematiche legate alle modalità di certificazione, alla interpretazione del requisito dell'attualità della tossicodipendenza, alla valutazione della non strumentalità della richiesta, alla formulazione e al monitoraggio del programma.

- **4 anni** se si procede per uno dei reati c.d. “ostativi” di cui all'**articolo 4-bis**² dell’ordinamento penitenziario ([legge 26 luglio 1975, n. 354](#));
- **2 anni** se si procede per uno dei **reati di cui all’articolo 444, comma 1-bis**³, c.p.p., ovvero se l’imputato è stato dichiarato **delinquente abituale, professionale o per tendenza** o se la pena sia il risultato di un aumento di pena obbligatorio per **recidiva** c.d. reiterata ai sensi dell’art. 99, quarto comma, c.p..

La richiesta si fonda sulla **dichiarazione dell’imputato di voler intraprendere o proseguire un programma terapeutico** socio-riabilitativo residenziale in una struttura privata autorizzata, dichiarazione che va **allegata, a pena di inammissibilità**, alla richiesta di applicazione della pena.

La procedura prevede quindi che il giudice, se ritiene ammissibile la richiesta, conceda all’imputato **60 giorni di tempo per produrre la documentazione relativa al programma terapeutico**, di cui al comma 2 dell’art. 94-ter (su cui v. la relativa scheda di lettura., *supra*). Durante tale periodo sono **sospesi i termini di durata della custodia cautelare**.

Il giudice applica quindi la pena concordata se:

- non deve essere pronunciata sentenza di proscioglimento ai sensi dell’art. 129 c.p.p.;
- il pubblico ministero ha espresso il proprio consenso alla richiesta;
- ricorrono i presupposti dell’art. 444, comma 2, c.p.p.⁴;
- la misura richiesta risulta adeguata;

² L’art. 4-bis dell’ordinamento penitenziario subordina la concessione di benefici penitenziari ai condannati per una serie di gravi delitti (c.d. reati ostativi), principalmente attinenti alla criminalità organizzata, a condizioni ulteriori, quali la collaborazione con la giustizia ovvero, qualora questa sia impossibile, l’adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna nonché la rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata, o ancora, per i reati di natura sessuale, la previa osservazione scientifica della personalità o la previa positiva partecipazione al programma di riabilitazione (nel caso di reati sessuali commessi in danno di minorenni).

³ Si tratta dei delitti di cui all’art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p., ovvero i delitti di competenza della procura distrettuale antimafia e antiterrorismo (essenzialmente delitti associativi riguardanti immigrazione clandestina, traffico di stupefacenti, contrabbando di tabacchi, schiavitù, tratta, contraffazione, scambio elettorale politico-mafioso, traffico illecito di rifiuti, sequestro di persona a scopo di estorsione; delitti con finalità di terrorismo; delitti commessi avvalendosi del vincolo associativo di tipo mafioso o al fine di agevolare l’attività dell’associazione di tipo mafioso), nonché taluni delitti di natura sessuale specificamente indicati (tra cui prostituzione minorile, pedopornografia, violenza sessuale, violenza sessuale di gruppo).

⁴ I requisiti indicati dall’art. 94-quater, comma 1, si sovrappongono, in parte, ai presupposti indicati dall’art. 444, comma 2, c.p.p., in particolare per ciò che riguarda il consenso dell’altra parte (in questo caso il p.m.) e la sentenza di proscioglimento. Ulteriori requisiti menzionati nell’art. 444, comma 2, c.p.p. riguardano il convincimento del giudice circa la corretta qualificazione giuridica del fatto, l’applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti, le determinazioni in merito alla confisca e la congruità delle pene indicate.

- sussistono i presupposti indicati dall'articolo 94-ter per l'accoglimento della domanda.

L'**esecuzione della pena** viene contestualmente autorizzata dal giudice secondo le modalità indicate nel programma terapeutico residenziale, allegato alla sentenza insieme alla documentazione prodotta all'atto della presentazione della richiesta.

L'ultimo periodo del comma 1 prevede l'**applicazione, ove compatibili** con il procedimento introdotto dall'articolo 94-quater, di altre disposizioni in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti, di cui al titolo II del libro VI del codice di procedura penale.

Si tratta, in particolare, delle seguenti norme:

- **art. 444, comma 1-ter**, che, nel caso di **delitti contro la pubblica amministrazione**, subordina l'ammissibilità della richiesta di patteggiamento alla **restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato**;
- **art. 444, comma 2**, che stabilisce i **requisiti per la pronuncia della sentenza** di accoglimento della richiesta (v. nota 4), e dispone che **il giudice non decida sulla** domanda di **costituzione di parte civile** (non si applica l'art. 75, comma 3, c.p.p. che prevede la sospensione del processo civile se la relativa azione è proposta dopo la costituzione di parte civile nel processo penale) e dichiari, se ne ricorrono i presupposti, l'indegnità a succedere ai sensi dell'art. 537-bis;
- **art. 445, comma 1-bis**, secondo cui **la sentenza di patteggiamento è equiparata a una pronuncia di condanna**; tuttavia non ha efficacia e **non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi**, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile né producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza alla sentenza di condanna, se non sono applicate pene accessorie;
- **art. 446**, che stabilisce le **tempistiche processuali per formulare la richiesta** e le **modalità per accettare il consenso dell'imputato** (fino all'illustrazione delle conclusioni in udienza preliminare, all'apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo, entro 15 giorni dalla notificazione del decreto di giudizio immediato o nell'udienza in caso di rigetto della richiesta di rito abbreviato subordinata dall'imputato ad un'integrazione probatoria);
- **art. 447**, che prevede la possibilità di **formulazione della richiesta**, congiunta o con il consenso scritto dell'altra parte, **nel corso delle indagini preliminari**;
- **art. 448**, che regolamenta la **pronuncia della sentenza di accoglimento** della richiesta da parte del giudice, la **rinnovazione della richiesta** da parte dell'imputato in caso di dissenso da parte del p.m. o di rigetto della richiesta

da parte del giudice per le indagini preliminari, l'applicazione di una **pena sostitutiva**, il **potere di appello del p.m.** esperibile solo in caso di dissenso (altrimenti la sentenza è inappellabile), la **ricorribilità per Cassazione** solo per motivi circoscritti (attinenti all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e all'illegalità della pena o della misura di sicurezza), la decisione del giudice sull'**azione civile** quando la sentenza è pronunciata nel giudizio di impugnazione.

Il **comma 2** dispone in ordine all'**esecuzione della pena** applicata su richiesta al fine di consentire l'inizio o la prosecuzione di un programma di riabilitazione.

A tale scopo, il **pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione della pena e il decreto di sospensione della stessa**, trasmettendole al magistrato di sorveglianza unitamente alla sentenza, con l'allegato programma terapeutico.

Il **magistrato di sorveglianza** dà corso all'**applicazione** della detenzione domiciliare **entro 45 giorni**.

Se non sopravvengono **ragioni ostative** all'applicazione della misura che ne determinino la revoca da parte del magistrato di sorveglianza, quest'ultimo applica la detenzione domiciliare speciale con ordinanza, **impugnabile** entro il termine di 10 giorni **di fronte al tribunale di sorveglianza**. Sono legittimati all'impugnazione il pubblico ministero, l'interessato e il suo difensore, cui l'ordinanza deve essere comunicata o notificata senza ritardo.

Il **provvedimento del tribunale** di sorveglianza, tempestivamente notificato alle parti e ai difensori, è **ricorribile per cassazione** dai medesimi soggetti.

Infine, il **comma 3** consente anche all'**imputato** tossicodipendente o alcoldipendente **sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere o degli arresti domiciliari**, in occasione della pronuncia di una sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444, comma 2, c.p.p., di **richiedere al giudice che la pena medesima venga eseguita con detenzione domiciliare presso una struttura autorizzata** al fine di seguire un programma terapeutico di riabilitazione ai sensi dell'art. 94-ter, ove ne ricorrano i presupposti. Se vi è l'autorizzazione del giudice, l'esecuzione avviene secondo le modalità descritte *sub comma 2*.

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) riporta come il sistema nazionale di comunità terapeutiche presenti una capienza complessiva di 13.276 posti letto, a fronte di una platea potenziale dei beneficiari delle nuove misure stimata in 14.583 soggetti già detenuti, cui si aggiungerebbero circa 8.173 soggetti che potrebbero accedere dalla libertà attraverso il nuovo meccanismo del "patteggiamento speciale", determinando quindi la **necessità di attivare circa 500 posti letto aggiuntivi rispetto al sistema ricettivo attuale**.

Secondo la [Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia 2025](#), al 31 dicembre 2024 risultavano presenti nelle carceri italiane 19.755 detenuti tossicodipendenti, che rappresentano il 32% della popolazione carceraria complessiva.

Articolo 2

(Modifiche al codice di procedura penale)

L'articolo 2 contiene modifiche al codice di procedura penale dirette a coordinare la disciplina della **sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive** con la nuova misura alternativa della detenzione domiciliare in casi particolari, introdotta dal precedente articolo 1.

In particolare, l'**articolo 2**, che si compone di un **unico comma**, novella l'articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale, al fine di adeguarne le previsioni ai requisiti per l'accesso alla misura della detenzione domiciliare di cui al nuovo articolo 94-ter del d.P.R. n. 309 del 1990 (sul quale si rinvia alla scheda di lettura dell'articolo 1, *supra*).

Si ricorda che l'art. 656, comma 5, c.p.p., oggetto di modifica, disciplina l'istituto della **sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive**, applicabile laddove sussistano i presupposti per l'ammissione del condannato ad una delle misure alternative alla detenzione disciplinate dall'ordinamento penitenziario ([legge n. 354 del 1975](#)) e dal testo unico stupefacenti ([d.P.R. n. 309 del 1990](#)).

In questi casi, il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione, con il quale dispone la carcerazione del condannato a pena detentiva, e adotta contestualmente un decreto di sospensione. Entrambi i provvedimenti sono notificati al condannato e al suo difensore con l'avviso che entro trenta giorni può essere presentata istanza per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.), della detenzione domiciliare (art. 47-ter o.p.), della semilibertà (art. 50, comma 1, o.p.), dell'affidamento in prova nei confronti di persona tossicodipendente o alcooldipendente (art. 94 d.P.R. n. 309 del 1990) ovvero della sospensione dell'esecuzione della pena per reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendente nei casi previsti dall'art. 90 del d.P.R. n. 309 del 1990.

Nelle ipotesi in cui l'istanza non venga presentata o sia inammissibile l'esecuzione della pena ha corso immediato.

Nel dettaglio, il descritto meccanismo trova applicazione quando la **pena detentiva** da eseguire, anche se costituente residuo di maggiore pena, **non è superiore a quattro anni, ovvero a sei anni** con riferimento alle misure alternative concedibili nei confronti di persona tossicodipendente o alcooldipendente, salve le eccezioni previste dai commi 7 e 9 dell'art. 656 c.p.p., secondo cui la sospensione **non può essere concessa**:

- più di una volta per una stessa condanna (comma 7);
- nei confronti dei **condannati per i delitti ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario** ovvero di atti persecutori a danno di minori (art. 612-bis, comma 3, c.p.) e di maltrattamenti in famiglia commessi in presenza o in danno di persona minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità (art. 572, comma 2, c.p.), salvo che si trovino agli arresti domiciliari previsti dall'art. 89 del T.U. stupefacenti

- per i tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici;
- nei confronti di coloro che, per il fatto oggetto della condanna da eseguire, si trovano in stato di custodia cautelare in carcere nel momento in cui la sentenza diventa definitiva.

In tale quadro, la disposizione in esame introduce le modifiche necessarie a rendere applicabile il descritto istituto della sospensione dell'ordine di esecuzione ai casi in cui ricorrono i presupposti per richiedere la nuova misura alternativa prevista dall'art. 94-ter del T.U. stupefacenti.

Nel dettaglio, la **lettera a)** introduce, quale **ulteriore ipotesi di sospensione dell'ordine di esecuzione**, il caso in cui la pena detentiva da eseguire non sia superiore ad **otto anni**, anche se residuo di maggiore pena, come previsto ai fini dell'accesso alla detenzione domiciliare di cui al nuovo art. 94-ter del T.U. stupefacenti.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 1 del provvedimento in esame, la misura alternativa prevista dal nuovo art. 94-ter del T.U. stupefacenti trova applicazione, oltreché nei casi di pena, anche residua o congiunta a pena pecuniaria, non superiore a **otto anni**, altresì nelle ipotesi di **pena non superiore a quattro anni se relativa a titolo esecutivo comprendente un reato contenuto nell'elenco previsto dall'art. 4-bis o.p.**, mentre con riferimento a tali delitti, il comma 9 dell'art. 656 c.p.p. **esclude la possibilità di sospendere l'ordine di esecuzione**.

Alla luce del richiamato profilo, si valuti l'opportunità di coordinare le due previsioni.

A tale proposito, appare opportuno richiamare la [sentenza n. 41 del 2018](#) con la cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 656, comma 5, c.p.p. nella parte in cui prevede che il pubblico ministero sospende l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre anni anziché a quattro anni. Tale previsione comportava l'impossibilità di applicare la sospensione dell'ordine di esecuzione nei casi di affidamento in prova con riferimento ai condannati a penne comprese tra i tre anni e un giorno e i quattro anni che si trovavano in stato di libertà, rendendo quest'ultima misura applicabile solo dopo l'ingresso in carcere. Ad avviso della Corte costituzionale, simile meccanismo determinava un effetto "porte girevoli", giacché comportava l'ingresso in carcere per un breve periodo del condannato che avesse titolo per scontare la pena in altra forma. Questo effetto è stato giudicato in contrasto con il **"tendenziale parallelismo" tra la sospensione della pena e la possibilità di fruire delle misure alternative alla detenzione** instaurato dal legislatore, che non può essere spezzato senza una ragionevole giustificazione, considerata la "natura servente" della prima rispetto alla misura alternativa.

Nella medesima decisione, la Corte costituzionale ha altresì sottolineato come spetti alla **discrezionalità del legislatore** stabilire le deroghe a questo parallelismo, in presenza di situazioni particolari che impongono un passaggio in carcere in attesa della decisione sulla richiesta di affidamento (come per i reati che nella valutazione del legislatore sono

indice di particolare pericolosità e di reati, come quelli previsti dall'articolo 4-bis della legge 354 del 1975, per i quali la concessione della misura alternativa è soggetta a stringenti condizioni).

Conseguentemente, la **lettera b)** inserisce la nuova misura alternativa della detenzione domiciliare di cui all'art. 94-ter nell'elenco delle misure che possono essere richieste dal condannato destinatario del decreto di sospensione dell'ordine di esecuzione.

Infine, la **lettera c)** aggiunge un ultimo periodo al comma 5 dell'art. 656 c.p.p. La nuova disposizione stabilisce che, nei casi disciplinati dall'art. 94-ter del T.U. stupefacenti, il **magistrato di sorveglianza**, al quale il pubblico ministero deve trasmettere senza ritardo l'ordine di esecuzione, il decreto di sospensione e il programma, deve provvedere entro 45 giorni all'eventuale applicazione della misura.

Al riguardo, la Relazione illustrativa sottolinea come la previsione di tale termine sia diretta ad evitare che «una volta divenuto definitivo il titolo si realizzino patologiche condizioni di prolungata attesa dell'esecuzione riabilitativa e risocializzante della pena».

Si ricorda sul punto che il comma 6 dell'art. 656 c.p.p., non novellato dal provvedimento legislativo in esame, dispone, invece, che l'istanza di applicazione di una misura alternativa presentata ai sensi del comma 5 dal condannato o dal suo difensore è trasmessa dal pubblico ministero, unitamente alla relativa documentazione, al **tribunale di sorveglianza** competente, il quale **decide non prima del trentesimo e non oltre il quarantacinquesimo giorno dalla ricezione della richiesta**. Con l'intervento in esame, pertanto, si prevede, che solo con riferimento alla misura di cui al nuovo art. 94-ter del T.U. stupefacenti sia il magistrato di sorveglianza ad applicare la misura nel termine di 45 giorni.

Si valuti l'opportunità di coordinare la nuova disposizione con quella da ultimo citata, anche al fine di chiarire quale sia l'autorità giudiziaria competente in ordine alla concessione della nuova misura alternativa in caso di sospensione dell'ordine di esecuzione.

Codice di procedura penale	
Testo vigente	Modificazioni apportate dall'art. 2 dell'AS. 1635
Art. 656 <i>(Esecuzione delle pene detentive)</i>	Art. 656 <i>(Esecuzione delle pene detentive)</i>
Commi da 1 a 4 <i>Omissis</i>	<i>Identici</i>
5. Se la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni, quattro anni nei casi previsti dall'articolo 47-ter, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, o sei anni nei casi di cui agli articoli 90 e 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, il pubblico ministero, salvo quanto previsto dai commi 7 e 9, ne sospende l'esecuzione. L'ordine di esecuzione e il decreto di sospensione sono notificati al condannato e al difensore nominato per la fase dell'esecuzione o, in difetto, al difensore che lo ha assistito nella fase del giudizio, con l'avviso che entro trenta giorni può essere presentata istanza, corredata dalle indicazioni e dalla documentazione necessarie, volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 47, 47-ter e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, ovvero la Sospensione dell'esecuzione della pena di cui all'articolo 90 dello stesso testo unico. L'avviso informa altresì che, ove non sia presentata l'istanza o la stessa sia inammissibile ai sensi degli articoli 90 e seguenti del citato testo unico, l'esecuzione della pena avrà corso immediato. Con l'avviso il condannato è informato che ha facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa e che, se il processo si è svolto in sua assenza, nel termine di trenta	5. Se la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni, quattro anni nei casi previsti dall'articolo 47-ter, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, sei anni nei casi di cui agli articoli 90 e 94, otto anni nei casi di cui all'articolo 94-ter , del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, il pubblico ministero, salvo quanto previsto dai commi 7 e 9, ne sospende l'esecuzione. L'ordine di esecuzione e il decreto di sospensione sono notificati al condannato e al difensore nominato per la fase dell'esecuzione o, in difetto, al difensore che lo ha assistito nella fase del giudizio, con l'avviso che entro trenta giorni può essere presentata istanza, corredata dalle indicazioni e dalla documentazione necessarie, volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 47, 47-ter e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e di cui agli articoli 94 e 94-ter del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, ovvero la Sospensione dell'esecuzione della pena di cui all'articolo 90 dello stesso testo unico. L'avviso informa altresì che, ove non sia presentata l'istanza o la stessa sia inammissibile ai sensi degli articoli 90 e seguenti del citato testo unico, l'esecuzione della pena avrà corso immediato. Con l'avviso il condannato è informato che ha facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa e che, se il processo si è

Codice di procedura penale	
Testo vigente	Modificazioni apportate dall'art. 2 dell'AS. 1635
giorni dalla conoscenza della sentenza può chiedere, in presenza dei relativi presupposti, la restituzione nel termine per proporre impugnazione o la rescissione del giudicato.	svolto in sua assenza, nel termine di trenta giorni dalla conoscenza della sentenza può chiedere, in presenza dei relativi presupposti, la restituzione nel termine per proporre impugnazione o la rescissione del giudicato. Nei casi di cui all'articolo 94-ter del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione e il decreto di sospensione e li trasmette senza ritardo, unitamente al programma, al magistrato di sorveglianza, che provvede entro quarantacinque giorni all'eventuale applicazione della misura.
Commi da 6 a 10-bis <i>Omissis</i>	<i>Identici</i>

Articolo 3 *(Disposizioni transitorie)*

L'articolo 3 reca disposizioni circa le modalità di **applicazione della definizione anticipata del processo di cui all'art. 94-quater** del testo unico sugli stupefacenti ai procedimenti in corso.

In particolare, l'articolo in commento dispone che **l'istanza per l'applicazione della pena su richiesta dell'imputato** tossicodipendente o alcoldipendente al fine di intraprendere o proseguire un programma terapeutico di riabilitazione, prevista dall'art. 94-quater del d.P.R. 309/1990, come introdotto dall'articolo 1 del provvedimento in esame (v. *supra*), **possa essere presentata in tutti i procedimenti e i processi pendenti alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame**, ad eccezione di quelli in cui sia stata pronunciata sentenza di primo grado.

Sono legittimi a formulare la richiesta **l'imputato o il suo difensore**, che deve essere munito di procura speciale.

Con riguardo alle tempistiche, la richiesta deve essere presentata nella **prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame**. Ciò vale anche per i processi penali in corso di dibattimento per i quali siano già decorsi i termini stabiliti dall'articolo 446, comma 1, c.p.p.

Il citato art. 446, comma 1, c.p.p. indica, come limite per la formulazione della richiesta di applicazione della pena:

- l'illustrazione delle conclusioni da parte del p.m. e dei difensori in udienza preliminare (artt. 421, comma 3, e 422, comma 3, c.p.p.);
- l'apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo;
- entro i 15 giorni dalla notificazione del decreto che dispone il giudizio immediato;
- la stessa udienza in cui il giudice ha rigettato la richiesta di giudizio abbreviato subordinata dall'imputato ad un'integrazione probatoria.

Per consentire all'imputato che abbia fornito elementi di prova relativi al proprio stato di tossicodipendenza o alcoldipendenza di valutare l'opportunità di formulare la richiesta di applicazione della misura di cui al nuovo art. 94-quater del T.U. stupefacenti, **il dibattimento è sospeso per un periodo non inferiore a 45 giorni**, su istanza dell'imputato medesimo.

Durante il periodo di sospensione del dibattimento, sono **sospesi altresì i termini di prescrizione e quelli di durata della custodia cautelare**.

Articolo 4 *(Abrogazione)*

L'articolo 4 abroga il comma 6-*bis* dell'articolo 8 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (conv. legge n. 112 del 2024).

Più nel dettaglio la disposizione in esame, conseguentemente alle previsioni di cui all'articolo 5 (vedi *infra*), dispone l'abrogazione del comma 6-*bis* dell'articolo 8 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (recante *Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia*).

L'abrogando **comma 6-*bis*** autorizza (indicando anche la copertura) una spesa massima di **5 milioni** di euro **a decorrere dal 2024** al fine di:

- ampliare le opportunità di accesso dei detenuti tossicodipendenti alle strutture sanitarie pubbliche o a strutture private accreditate;
- incrementare il contingente annuo dei posti disponibili nelle predette strutture nonché di potenziare i servizi per le dipendenze presso gli istituti penitenziari a custodia attenuata per tossicodipendenti.

Articolo 5 *(Disposizioni finanziarie e finali)*

Il **comma 1** dell'**articolo 5** reca uno stanziamento – comprensivo delle risorse derivanti dall'intervento abrogativo di cui al precedente **articolo 4, comma 1** – per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente disegno di legge e provvede alla copertura del corrispondente onere finanziario. Lo stanziamento è costituito da un fondo, iscritto nello stato di previsione del Ministero della salute, con una dotazione annua pari a 19.436.250 euro annui, a decorrere dall'anno 2026. Tali risorse sono ripartite tra le regioni con decreti ministeriali, emanati secondo la procedura richiamata dal **comma 2** del presente **articolo 5**. Il successivo **comma 3** prevede che il Ministero della salute svolga il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse del fondo summenzionato, al fine di garantire che gli oneri effettivi in oggetto non eccedano la dotazione del medesimo fondo.

Il **comma 4** pone le clausole generali di invarianza finanziaria, fatte salve le previsioni di cui al precedente **comma 1**.

Il **comma 5** prevede che le disposizioni di cui al presente provvedimento legislativo entrino in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Più in particolare, il **comma 2**, al fine del riparto delle risorse finanziarie di cui al **comma 1**, richiama la procedura di cui all'articolo 1, comma 7, della [L. 26 novembre 2010, n. 199](#). Da tale riferimento consegue che i decreti di riparto delle risorse tra le regioni sono emanati dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute, sentita l'autorità politica competente per il Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. *Si consideri l'opportunità di valutare tale procedura, tenuto conto che il fondo è iscritto nello stato di previsione del Ministero della salute.*

La copertura finanziaria corrispondente alla dotazione summenzionata del fondo è reperita (**comma 1** citato) mediante: l'economia di spesa, pari a 5 milioni di euro annui (a decorrere dall'anno 2026), derivante dall'intervento abrogativo di cui all'**articolo 4, comma 1**, del presente disegno di legge; una riduzione, nella misura di 14.436.250 euro annui (a decorrere dall'anno 2026) del fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione⁵, di cui all'articolo 1, comma 200, della [L. 23 dicembre 2014, n. 190](#), e successive modificazioni.

Come accennato, il **comma 4** reca le clausole generali di invarianza finanziaria; si specifica, dunque, che, fatte salve le previsioni di cui al **comma 1**, le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui al presente provvedimento legislativo nei limiti delle risorse umane, strumentali e

⁵ Tale fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 5** prevede che le disposizioni di cui al presente provvedimento legislativo entrino in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2026. *Si consideri l'opportunità di valutare la natura retroattiva del termine in oggetto.*